

**IMPLIKASI PENGALIHAN SISTEM PEMERINTAHAN SENTRALISTIK
KE SISTEM OTONOMI DAERAH TERHADAP NEGARA KESATUAN
REPUBLIK INDONESIA PASCA PERUBAHAN
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Oleh: Dr. Husin Ilyas, SH., MH.

ABSTRACT

This research, three legal problems are studied : (1.) Principles which background of transfer of system sentralistik to system centralistic to autonomous system of area in order to change of country of Republic Indonesia according to UUD 1945 (2.) Transfer of system centralistic to autonomous system according to Law of Area Governance of pursuant to theory of division of State power and how its applying (3.) Transfer of system sentralistik to autonomous system generate the negative and also positive good implication in applying of management of area governance. In line with substansi problems [is above, this research designed] a research punish the "normative", by doing study from various relevant rule UU, principle of justice, theory punish, by using some approach that is conceptual approach, historical approach, and statute approach to rule UUD 1945 and UU arranging area governance. Law substance used by substance punish the primary and substance punish the secondary. To substance punish the primary and secondary, in this research is used by interpretation analysis (gramatical, historical) that is study of substance items punish related to above mentioned law issue, and in the end yielded a conclusion compilation. Intrinsically, UUD 1945, either through theory and also rule UUD 1945, what implied in Section 18, Section 18 A, Section 18 B, in Totalitarian state, principle which implied in the such Section above not contain the power concentration by centralistic, State power divided to area through decentralization authority which is arranging in rule of UU Local Government. Further transfer of system centralistic to autonomous system according to UU local government intrinsically, division auhtority among central government with the local government in governance management, embracing division theory by vertical, aim to avoid the central power one hand at central government. such Transfer auhtority implication, positively otonomous area can develop the initiative, good requirement, ability, develop;building its area pursuant to society importance. Negative facet, auhtority area cannot be controlled, will be happened the concentration authority, ketidakpatuhan to its upstairs government, will generate an impact not the recovery of relation in governance management usher the governance level.

Kata Kunci: Implikasi Pengalihan Sistem Pemerintahan Sentralistik, Sistem Otonomi Daerah, Negara Kesatuan Republik Indonesia

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di Indonesia sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan kemudian dibentuk daerah otonomi berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan : Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Selanjutnya, Pasal 18 UUD 1945 melalui perubahan kedua dalam UUD hasil amandemen di atur dalam Bab VI yang berjudul Pemerintahan Daerah. Perubahan Pasal 18 tersebut, termasuk penambahan Paal 18A dan Pasal 18B (18 Agustus Tahun 2000). Berkaitan dengan Pasal 1 ayat (1) dan pasal 18 UUD 1945 tersebut diatas, dalam hubungan dengan desentralisasi sebagaimana dikemukakan **Philipus M. Hadjon**, yaitu:¹

“Berdasarkan ketentuan Pasal 1 (1) UUD 1945, Indonesia ialah negara kesatuan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, ide Negara kesatuan tidaklah sentralistik. Kekuasaan negara dibagi kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan”

Selanjutnya juga **Bagir Manan** mengemukakan²: “RI adalah Negara Kesatuan yang disertai asas desentralisasi (UUD 1945 Pasal 1 Ayat 1 dan Pasl 18). Dengan demikian, secara teoritik persoalan-persoalan hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan desentralistik akan terdapat pula di Negara RI”.

Selanjutnya **Philipus M. Hadjon** mengemukakan³:

Pendapat tersebut di atas, menjelaskan Negara Indonesia yang berbentuk Negara kesatuan berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945, dihubungkan dengan Pasal 18, baik secara teoritik maupun ketentuan UUD, hubungan pusat dengan daerah tidak sentralistik kekuasaan Negara dibagi kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan.

Selanjutnya **Philipus M. Hadjon** mengemukakan⁴:

Karena UUD 1945 tidak merincikan secara tegas tentang pelaksanaan asas desentralisasi dan system otonomi, dalam perjalanan

¹ Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Makalah, tahun....., hal.5.

² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal.19.

³ Philipus M. Hadjon., op.cit., hal 5.

⁴ Philipus M. Hadjon., Ibid, h. 5.

sejarah ketatanegaraan republic Indonesia terdapat variasi pelaksanaan asas desentralisasi dan sistem otonomi daerah.

Pendapat tersebut di atas dapat di logikakan, UUD 1945 hanya mengatur ketentuan-ketentuan dasar saja, tentang kekuasaan negara di Indonesia dan tidak merincikan secara tegas tentang penerapan asas desentralisasi dan sistem otonomi daerah dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, jika dibandingkan dengan sistem federasi kewenangan pemerintah pusat federasi dirinci di dalam konstitusinya. Sedangkan sisa menjadi kewenangan negara-negara bagian (*residual power*). Pendapat tersebut juga menggambarkan berbagai UU yang dibentuk mengatur desentralisasi, dalam pelaksanaannya selalu berubah-ubah di negara Indonesia.

UU No. 32 tentang Pemerintahan Daerah, dibentuk berdasarkan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 pasca amandemen. Hal ini tentunya masih menimbulkan suatu pertanyaan apakah UU ini sudah memuat prinsip-prinsip yang terkandung perubahan/ amandemen Pasal-pasal tersebut di atas seperti diantaranya prinsip desentralisasi, otonomi luas, pola pembagian wewenang, hubungan wewenang dan prinsip dalam bidang yang lainnya. Sebab UU No. 32 Tahun 2004, diundangkan dan mulai berlakunya pada tanggal 15 Oktober 2004, dan menjadi dasar hukum penyelenggaraan dan pelaksanaan pemerintah daerah.

Pada saat ini telah muncul persoalan UU No. 32 tahun 2004, mau di judicial review di mahkamah konstitusi, sumber Koran Jawa Pos menyatakan: **Judicial review segera disidangkan** Deputi direktur Centro (center for Electoral reform) Hadar Hafis Gumay menyumbut baik rencana Mahkamah Konstitusi (MK) mempercepat proses persidangan judicial review UU 32/2004 tentang Pemda. Permohonan Judicial review yang diajukan lima LSM (lembaga Swasdaya Masyarakat) dan KPU daerah se-Indonesia itu, rencananya, disidangkan 7 januari 2005 mendatang.

"Saya dapat informasi bahwa siding permohonan judicial review yang kami serta KPUD se-Indonesia ajukan ke MK segera digelar tanggal 7 januari ini". Ujar Hadar di Jakarta kemarin.

Kalu melihat urgensinya, judicial review itu memang harus segera disidangkan. Sebab, kata dia, proses pilkada juga semakin mendesak dilaksanakan.

Menurut hadar, upaya percepatan siding judicial review UU pemda berkaitan peran pemerintah dan pertanggungjawaban pilkada ke DPRD oleh KPUD tersebut menunjukkan upaya MK agar tidak dijadikan sebagai pihak yang menghambat proses pilkada ini.

Berdasarkan persoalan-persoalan dan pengaturan yang dimuat di dalam UU N0.32 Tahun 2004 tersebut pada lembaran terdahulu. Maka dalam hal ini penulis ada baiknya membatasi beberapa masalah yang

akan menjadi objek kajian dalam penulisan ini, menitikberratkan yang berkaitan dengan desentralisasi dalam rangka otonomi daerah yaitu:

1. Prinsip-Prinsip yang melatar belakang pengalihan sistem sentralistik ke sistem otonomi daerah dalam rangka perubahan ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945.
2. Pengalihan sistem sentralistik ke sistem otonomi menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah berdasarkan teori pembagian kekuasaan Negara dan bagaimana penerapannya.
3. Pengalihan sistem sentralistik ke sistem otonomi menimbulkan implikasi baik positif maupun negative dalam penerapan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berkaitan yang telah dikemukakan tersebut di atas, masalah yang akan diteliti dan setelah itu akan dilanjutkan dengan suatu pengkajian, baik dari segi hukum, asas-asas hukum dan teori-teori hukum, khususnya teori pembagian kewenangan (teori pembagian kekuasaan), dalam kaitan Implikasi Pengalihan Sistem Pemerintahan Sentralistik ke Sistem Otonomi Daerah Terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas dikemukakan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Apakah Prinsip-Prinsip yang melatar belakang pengalihan sistem sentralistik ke sistem otonomi daerah dalam rangka perubahan ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945?
2. Apakah pengalihan sistem sentralistik ke sistem otonomi menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah berdasarkan teori pembagian kekuasaan Negara dan bagaimana penerapannya?
3. Apakah pengalihan sistem sentralistik ke sistem otonomi menimbulkan implikasi baik positif maupun negatif dalam penerapan penyelenggaraan pemerintahan daerah?

1.3 Landasan Teori

1.3.1 Otonomi Daerah

Sebelum membahas sistim otonomi ada baiknya terlebih dahulu memahami istilah otonomi, sebagaimana yang dikemukakan **Krisna D. Daruranti Umburanta**, yang dikutipnya dari beberapa pendapat yaitu :⁵

Pemahaman tentang istilah otonomi secara etimologinya berasal dari bahasa/ kata latin "*Autos*" yang berarti "*sendiri*", dan "*Nomos*" yang berarti "*aturan*". Berdasarkan etimologi kata otonomi ini, S.L.S. Danuredjo (1967: 10) memberikan arti otonomi sebagai

⁵ Krisna D. Daruranti Umburanta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, op. cit. h. 14

zelwetgeving atau *pengundangan sendiri*, sedangkan Saleh Syariff (1953: 7) memberi arti *mengatur atau memerintah sendiri*.

Pengertian istilah otonomi dengan pemakaian yang lebih terbebas dari etimologinya, dikemukakan oleh **Logeman** sebagaimana dikutip oleh **Y.W. Sunindhia** (1987: 35), yaitu *kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan*. Namun, kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Senada dengan pendapat tersebut, **J. Wajong** (1975: 5) mengemukakan bahwa otonomi adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintah sendiri”.

Seterusnya **Krisna D. Darumunti Umburauta** mengemukakan :⁶

Pada umumnya dikenal 3 (tiga) sistem otonomi yang pokok, yaitu :

1. *Sistem Otonomi materiil*, atau pengertian rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsbegrip*).
2. *Sistem otonomi formil*, atau pengertian rumah tangga formil (*formeele huishoudingsbegrip*).
3. *Sistem otonomi riil*

1. Sistem Otonomi Materiil

Dalam pengertian sistem rumah tangga materiil, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ada pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab) yang eksplisit (diperinci dengan tegas) dalam Undang-undang Pembentukan Daerah. Artinya, otonomi daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu-persatu, jadi bersifat definitif. Hal itu berarti pula, apa yang tidak tercantum dalam Undang-undang Pembentukan Daerah, tidak termasuk urusan Pemerintah Daerah Otonom, melainkan urusan Pemerintah Pusat.

Cara penentuan tersebut di atas, didasarkan pada keyakinan bahwa ada perbedaan tugas yang asasi dalam menjalankan usaha-usaha memajukan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat antara negara dan daerah-daerah otonomi yang lebih kecil. Di sini yang berbeda ialah materi yang menjadi objek pengurusan dan pengaturan dari masyarakat hukum masing-masing tersebut di atas, oleh karena itulah pengertian ini disebut sebagai sistem otonomi materiil.

⁶ Krisna D. Daruranti Umburanta, Ibid, h. 15

2. Sistem Otonomi Formil

Di dalam pengertian otonomi secara formil, tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan oleh daerah-daerah otonom. Hal ini berarti apa yang dapat dilakukan oleh negara (Pemerintah Pusat), pada prinsipnya dapat pula dilakukan oleh daerah-daerah otonom.

3. Sistem Otonomi Riil

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang riil dari daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi.

Sedangkan istilah yang digunakan dalam berbagai Undang-undang Pemerintah Daerah beraneka ragam. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi seluas-luasnya, dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara proporsional, sedangkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Sedangkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 menyebut otonomi riil itu sebagai suatu sistem.

II. PEMBAHASAN

2.1 Prinsip- Prinsip Pengalihan Sistem Sentralistik Ke Sistem Otonomi Daerah Dalam Perubahan Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945.

Di Indonesia sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan kemudian dibentuk daerah otonomi berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan : Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Dari Pasal-pasal tersebut di atas terlihat beberapa prinsip dasar yang dimuat atau yang diatur yaitu :

1. Pasal 1 Ayat (1) Bentuk Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan dan Bentuk Pemerintahan adalah Republik.
2. Pasal 18, menunjukkan kepada keharusan membentuk daerah, daerah besar dan kecil dengan mengisyaratkan adanya suatu desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dengan otonomi yang luas.

3. Bentuk Pemerintahan daerah itu disusun dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
4. Negara menjamin hak-hak asal usul daerah-daerah yang bersifat istimewa yang ada dalam negara.

Dari prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam Pasal 1 Ayat 1 dan Pasal 18 UUD 1945, ada beberapa pendapat para ilmuwan yang terkemuka di negara RI ini mengemukakan prinsip-prinsip dasar yang dimuat dalam Pasal-pasal tersebut, berkaitan dengan asas desentralisasi. **Bagir Manan** mengemukakan : "RI adalah Negara kesatuan yang disertai asas desentralisasi (UUD 1945 Pasal 1 Ayat 1 dan Pasal 18). Dengan demikian, secara teoritik persoalan-persoalan hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan desentralistik akan terdapat pula di negara RI".⁷

Kemudian **Bagir Manan** berpendapat ada berbagai paradigma baru yang ditegaskan dalam Pasal 18, Pasal 18 A dan 18 B UUD 1945 untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan di masa lalu. Paradigma-paradigma baru yang dimaksud meliputi :⁸

- (1) Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan (belaka).
Di masa depan, tidak ada lagi pemerintahan dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah.
- (2) Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya.
Semua fungsi pemerintahan di bidang administrasi negara (*administratief regelen en bestuur*) dijalankan pemerintah daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.
- (3) Pemerintah daerah disusun dan dijalankan atas dasar keragaman daerah
Urusan rumah tangga daerah tidak perlu seragam. Perbedaan harus dimungkinkan baik atas dasar kultural, sosial, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.
- (4) Pemerintah daerah disusun dan dijalankan dengan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat (adat *rechtsgemeenschap*) dan berbagai hak tradisionalnya. Satuan pemerintahan asli dan hak-hak masyarakat asli atas bumi, air dan lain-lain wajib dihormati untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat.

⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, h. 19

⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, h. 229-230

- (5) Pemerintah daerah dapat disusun dan dijalankan berdasarkan sifat atau keadaan khusus atau istimewa tertentu. Sifat atau keadaan khusus tertentu baik atas dasar kedudukan (seperti Ibu Kota Negara), kesejahteraan (seperti D.I. Yogyakarta), atau karena keadaan sosio kultural (seperti D.I. Aceh).
- (6) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum. Di masa depan tidak ada lagi anggota DPRD (begitu juga anggota DPR) yang diangkat.
- (7) Hubungan Pusat dan Daerah dilaksanakan secara selaras dan adil.

Berdasarkan pemikiran tersebut, terlihat prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, sebagai berikut :

Di dalam Pasal 18 terkandung prinsip-prinsip yaitu :

1. Prinsip pembagian daerah yang bersifat hirarki di muat dalam ayat (1)
2. Prinsip otonomi dan tugas pembantuan dimuat dalam ayat (2).
3. Prinsip demokrasi dimuat dalam ayat (3) dan ayat (4).
4. Prinsip otonomi seluas-luasnya dimuat dalam ayat (5).

Didalam Pasal 18A terkandung prinsip yang berhubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu :

1. Hubungan wewenang dimuat dalam ayat (1).
2. Hubungan keuangan dimuat dalam ayat (2).

Sedangkan di dalam Pasal 18 B terkandung prinsip yaitu :

1. Prinsip pengakuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang dimuat dalam ayat (1).
2. Prinsip pengakuan eksistensi dan hak-hak tradisi masyarakat adat dimuat dalam ayat (2).

2.2 Pengalihan Sistem Sentralistik Ke Sistem Otonomi Menurut Undang-Undang Pemrintah Daerah Di Lihat Dari Teori Pembagian Kekuasaan.

Soepomo dan kawan-kawan juga mengemukakan pendapat yaitu:⁹ Dalam bukunya yang berjudul *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* mengambil kesimpulan, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil itu sepantasnya disebut *separation of power* (pemisahan kekuasaan) sedangkan yang dalam arti formil sebaiknya disebut *division of power* (pembagian kekuasaan).

UUD-1945 membagi dalam Pasal-pasal tersendiri mengenai tiap-tiap perlengkapan negara. Hal itu terlihat dalam pembagian Bab-bab dalam UUD-1945 yang menyebutkan :

Bab III tentang kekuasaan Pemerintahan Negara (Eksekutif);

⁹ Jennings, *Sistem Pemerintahan Indonesia Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dan Ketetapan-Ketetapan MPR 1974*, Dalam Soepomo dan Kawan-kawan, Penerbit Aksara Baru, Jakarta, 1978, h. 32

Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif);
Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman (Yudisial);

Dengan demikian UUD-1945 tidak menganut pemisahan dalam arti materiil (*separation of power*), akan tetapi UUD-1945 mengenai pemisahan kekuasaan dalam arti formil (*devision of power*) oleh karena pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankannya secara prinsipil. Jelaslah UUD-1945 hanya mengenal *devision of powers* bukan *separation of power*.

Seterusnya Bagir Manan mengemukakan: "RI adalah Negara Kesatuan yang disertai asas desentralisasi (UUD 1945 Pasal 1 Ayat 1 dan Pasal 18). Dengan demikian, secara teoritik persoalan-persoalan hubungan antara pusat dan daerah dalam Negara Kesatuan Desentralistik akan terdapat pula di Negara RI". Pendapat ini menunjukkan dasar hukum yang mengatur hubungan wewenang pemerintah pusat dan daerah dalam Negara RI, yang disertai asas desentralisasi, berdasarkan Pasal 1 ayat 1 dan Pasal 18 UUD 1945. Pendapat ini mendekati kesamaan dengan pendapat **Philipus M. Hadjon**, pada halaman 4 (empat) dimuka menjelaskan : "Negara Indonesia yang berbentuk Negara Kesatuan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, dihubungkan dengan Pasal 18, baik secara teoritik maupun ketentuan UUD, hubungan pusat dengan daerah tidak sentralistik. Kekuasaan Negara dibagi kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan.

Berdasarkan uraian di atas, teori pembagian kekuasaan adalah salah satu teori yang dijadikan landasan atau dasar dalam rangka untuk mengkaji penerapan asas desentralisasi dalam perkembangan pengaturan pemerintah daerah khususnya yang dijadikan sebagai teori didalam penulisan penelitian ini ini adalah teori hubungan vertikal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terlihat suatu cara hubungan dimana adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, apabila dilihat pada hakikatnya teori hubungan vertikal, bertujuan untuk menghindari kekuasaan yang disentralkan pada satu tangan, untuk itu diadakan pembagian kekuasaan baik secara horizontal maupun vertikal. Pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memikul suatu hak desentralisasi. Kemudian berkaitan prinsip pemencaran kekuasaan atau pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dengan kesatuan pemerintahan yang lebih rendah, prinsip yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945.

2.3 Pengalihan Sistem Sentralistik Ke Sistem Otonomi Dari Segi Positif dan Negatif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Arief Sidharta mengemukakan pendapat **J.J.H. Bruggink**¹⁰. Asas hukum mengungkapkan nilai yang harus kita perjuangkan untuk mewujudkannya, tetapi yang hanya sebagian saja dapat direalisasikan dalam hukum positif..... fungsi asas hukum itu adalah merealisasikan ukuran nilai itu sebanyak mungkin dalam kaidah-kaidah dari hukum positif dan penerapannya”.

Atas dasar pemikiran tersebut di atas dapat diketahui, penerapan suatu asas hukum itu akan terlihat dari berbagai Undang-undang yang dibentuk. Pembentukan UU tersebut diserahkan kepada pembentuk UU. Dalam kaitan dengan penelitian ini mengenai akibat hukum penerapan asas desentralisasi dalam perkembangan pengaturan pemerintah daerah, baik dari teori dan praktek penerapan asas desentralisasi yang berkembang selama ini, UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis dalam negara Indonesia yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, menggariskan pembagian kekuasaan secara vertical maupun horizontal. Pembagian kekuasaan secara vertical kita kenal pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, hal ini sebagaimana yang diatur dalam pasal 1 ayat (1) jo Pasal 18 UUD 1945, begitu juga setelah perubahan diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B.

Dari ketentuan Pasal 1 dan Pasal 18 UUD 1945 sebagaimana yang dimuat dalam konsideran tersebut di atas, jelaslah UU No. 32 Tahun 2004 memuat suatu prinsip yaitu : “Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah tidak bersifat sentralistik kekuasaan Negara dibagi kepada daerah melalui asas desentralisasi”. Selanjutnya dalam konsideran huruf b UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan diantaranya yaitu : “Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan pemerintah daerah”..... dari konsideran huruf b ini, menetapkan suatu prinsip yang dimuat dalam UU No. 32 Tahun 2004, hubungan antar susunan pemerintahan bersifat hirarkis. Selanjutnya didalam Pasal angka 7 UU No. 32 tahun 2004, “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

¹⁰ Bruggink, JJH, *Refleksi Tentang Hukum*, Terjemahan Arief Sidharta, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 122

Sadu Wasistiono mengemukakan dengan menggunakan istilah dampak, baik dampak positif dan dampak negatifnya yaitu sebagai berikut :¹¹

Setelah UU Nomor 32 Tahun 2004, dapat ditengarai gejala-gejala umum baik yang bersifat ke arah kemajuan maupun yang bersifat negatif atau merupakan kekurangan. Uraiananya yaitu sebagai berikut :

Dampak Positif

- (1) Hak-hak dasar daerah otonom yang meliputi kebebasan untuk memilih pemimpinnya sendiri, kebebasan memiliki, mengelola dan memanfaatkan sumber keuangannya sendiri, kebebasan untuk membuat aturan hukum sendiri, serta kebebasan untuk memiliki pegawainya sendiri secara substantif telah diberikan kepada daerah otonom. Dengan hak-hak dasar tersebut, daerah otonom memiliki keleluasaan yang sangat luas untuk menggunakannya. Kebebasan tersebut dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, kepentingan umum serta asas kepatutan.
- (2) Mulai berkembangnya inisiatif dan kreativitas daerah untuk membangun daerahnya berkompetisi dengan daerah-daerah otonom lainnya. Dengan memiliki kebebasan untuk menyusun rencana pembangunan sendiri, daerah dapat mendayagunakan potensinya untuk kesejahteraan masyarakat. Pada masa mendatang diharapkan akan muncul berbagai pusat pertumbuhan baru di berbagai daerah yang potensial, sehingga mengurangi aktivitas yang bersifat "Jakarta sentris".
- (3) Mulai tumbuhnya iklim demokrasi dengan lebih banyak melibatkan masyarakat berpartisipasi pada tahap perumusan, implementasi pemanfaatan serta evaluasi kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Daerah bukan hanya berpartisipasi pada tahapan pelaksanaan kebijakan seperti yang selama ini terjadi.
- (4) Mulai munculnya independensi relatif dari daerah terhadap Pemerintah Pusat dalam memecahkan berbagai masalah yang dihadapi di daerah. Masalah Daerah diselesaikan di Daerah dengan cara dan oleh masyarakat setempat. Dilihat dari ketahanan nasional, hal semacam itu bersifat menguntungkan karena masalah setempat menjadi terisolasi tidak meluas menjadi masalah nasional.

¹¹ Sadu Wasistiono, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit, Fokus Media, Bandung, 2003, h. 1

Dampak Negatif

Setiap perubahan selain menampilkan sisi positif juga sekaligus menampilkan sisi negatif. Dengan memahami berbagai kekurangan akan dapat diambil langkah antisipasi untuk mengawasinya tanpa perlu mencari siapa yang bersalah. Dari pengamatan implementasi UU Nomor 32 Tahun 2004 selama satu tahun dapat diinventarisasi gejala umum dampak negatif yaitu sebagai berikut :

- 1) Menguatnya rasa kedaerahan sempit yang apabila tidak dicermati dan diantisipasi secara tepat akan bersifat kontra produktif terhadap upaya membangun wawasan kebangsaan. Rasa kedaerahan yang sempit tersebut nampak dalam hal pemanfaatan sumber daya alam yang ada di Daerah, kesempatan berusaha, penyusunan rencana pembangunan, pemberian layanan umum pada masyarakat maupun dalam hal pengisian jabatan birokrasi daerah.
- 2) Munculnya gejala ekonomi biaya tinggi sebagai akibat Daerah hanya mengejar kepentingan jangka pendek dalam rangka menghimpun pendapatan daerah membiayai otonomi daerah. Selain itu juga ada gejala pengabaian terhadap kelestarian lingkungan karena eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan tetapi kurang terencana dengan baik.
- 3) Otonomi Daerah masih dipahamisecara sempit sehingga hanya Pemerintah Daerah saja yang sibuk, sedangkan masyarakat luas belum dilibatkan secara aktif. Padahal otonomi diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum, bukan hanya kepada Pemerintah Daerah saja. Hal ini dapat dilihat antara lain dari alokasi penggunaan dana.

III. PENUTUP

3.1 KESIMPULAN

Berdasarkan permasalahan yang diteliti dan di analisis melalui pengkajian dalam bab sebelumnya, maka ditarik kesimpulan sebagai berikut:

3.1.1 Prinsip-Prinsip Pengalihan Sistem Sentralistik Ke Sistem Otonomi Daerah Dalam Perubahan Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945.

Sejarah perkembangan ketatanegaraan pemerintahan di Indonesia telah mengalami pasang naik dan pasang surut, hal ini ditandai Amandemen UUD 1945, terutama Pasal 18 UUD 1945, perubahan terhadap Pasal 18 (lama) dalam melahirkan Pasal 18 (baru), Pasal 18 A dan Pasal 18 B, kemudian ditandai pula, sudah ada delapan UU yang mengatur Pemerintah Daerah, mulai dari UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU nomor 18 Tahun

1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, seterusnya UU Nomor 12 Tahun 2008. Perubahan Pasal 18 (lama) UUD 1945, melalui perubahan kedua dalam UUD 1945 hasil amandemen di atas dalam Bab VI yang berjudul: “Pemerintah Daerah”. Sehubungan dengan Amandemen Pasal 18 dan Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B, prinsip –prinsip yang dimuat dalam Pasal-Pasal UUD 1945 tersebut di atas, harus dimuat dalam pembentukan UU Pemerintahan Daerah, seperti prinsip; Pembagian daerah yang bersifat hirarkis, prinsip otonomi dan tugas pembantuan, prinsip demokrasi, prinsip otonomi seluas-luasnya, prinsip hubungan wewang, prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, prinsip pengakuan daerah yang bersifat khusus, dan prinsip pengakuan eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat desa.

3.1.2 Pengalihan Sistem Sentralistik ke Sistem Otonomi Menurut Undang-Undang Pemerintah Daerah di Lihat dari Teori Pembagian Kekuasaan.

Undang-Undang Dasar 1945 membagi dalam Pasal-Pasal tersendiri mengenai tiap-tiap Lembaga Negara. Hal ini terlihat dalam pembagian Bab –Bab dalam UUD 1945 yang dirumuskan: Bab III Tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab VII Tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab XI Tentang Kekuasaan Kehakiman, dengan demikian UUD 1945 tidak menganut teori pemisahan kekuasaan dalam arti materil, akan tetapi UUD 1945 menganut pembagian kekuasaan secara horizontal dengan istilah pemencaran kekuasaan secara vertical, melahirkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Otonom yang memikul hak desentralisasi. Pembagian kekuasaan secara vertical menurut UUD 1945, baik sebelum maupun setelah amandemen yang dilandasi bentuk Negara Kesatuan. Sebagai Negara Kesatuan Indonesia mengenal dua level pemerintahan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang disertai asas Desentralisasi, UUD 1945 Pasal 1 Ayat 1 dan Pasal 18, baik secara teori maupun ketentuan–ketentuan UUD 1945, tidak menganut pemusatan kekuasaan secara sentralistik. Pembentukan UU, pemerintah daerah, kekuasaan negara dibagi kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan (wewenang).

3.1.3 Pengalihan Sistem Sentralistik ke Sistem Otonomi Dari Segi Positif dan Negatif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penerapan asas desentralisasi yang diatur oleh UU No.32 Tahun 2004, jelas ada menimbulkan suatu implikasi yuridis dalam perkembangan pengaturan pemerintah daerah. Implikasi penerapan asas desentralisasi ini, ada segi positif dan ada segi negative. Dalam segi positif, terlihat dengan adanya pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah, baik

daerah provinsi maupun kabupaten dan daerah kota, sebagai daerah otonom, dapat mengembangkan suatu inisiatif sendiri sesuai dengan kebutuhan, kemampuannya dan dapat membangun daerahnya sejalan kepentingan masyarakat, dan tidak ada sifat ketergantungan dari tingkat atas. Segi negative kewenangan daerah tidak dapat dikontrol oleh tingkat atasnya yang berkaitan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini bisa saja akan terjadi suatu pemusatan kekuasaan satu tangan, dan akan terjadi ketidakpatuhan terhadap pemerintah atasnya, hal ini tentu akan menimbulkan suatu dampak, tidak membaik hubungan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di dalam negara, antar tingkatan pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Darumurti, Krishna D, Umbu Rauta., ***Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran Pelaksanaan***, Penerbit PT. Citra Aditia Bakti, Bandung, Tahun 2003.
- Hadjon, Philipus M., ***Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)***, Makalah.
- Jenning, ***Sistem Pemerintahan Indonesia Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dan Ketetapan-Ketetapan MPR 1974***, Dalam Soepomo dan Kawan-kawan, Penerbit Aksara Baru, Jakarta, 1978.
- Juanda, ***Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah***, Penerbit PT. Alumni Bandung, 2004.
- Manan, Bagir, ***Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945***, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- , ***Menyongsong Fajar Otonomi Daerah***, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.
- Sidarta, Arief, ***Refleksi Tentang Hukum***, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Wasistiono, Sadu, ***Penyelenggaraan Pemerintah Daerah***, Fokus Media, Bandung, 2003.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UUD RI Tahun 1945 (Tgl. 18 Agustus 1945 sampai Tgl. 27 Desember 1949), Berita RI Th. II/7.

UUD Negara RI Th. 1945 (19 Oktober 1999) jo. Keputusan MPR RI Tgl. 19 Oktober 1999, Keputusan MPR RI Tgl. 18 Agustus 2000, Keputusan MPR RI Tgl. 9 November 2001 dan Keputusan MPR RI Tgl. 11 Agustus 2002, Tentang Perubahan I, II, III dan IV UUD Negara RI Th. 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Th. 1999 No. 60, TLN RI No. 3839)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara RI Th. 2007 No. 82)